

9

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 GENNAIO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che per la seduta odierna la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione dai rappresentanti delle Confederazioni CGIL, CISL e UIL e della Confindustria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale, l'audizione dei rappresentanti delle Confederazioni CGIL, CISL e UIL e della Confindustria. Ringrazio per essere intervenuti il dottor Eduardo Guarino, segretario confederale della CGIL, il dottor Domenico Trucchi, segretario confederale della CISL, il dottor Aldo Bonavoglia, responsabile dell'ufficio rapporti con il Parlamento della CGIL, il dottor Gennaro Iovinella, responsabile dell'ufficio riforme istituzionali - dipartimento pubblica amministrazione della CGIL, il dottor Sergio Venditti, responsabile dell'ufficio riforme istituzionali - dipartimento pubblica amministrazione della UIL, l'ingegner Ernesto Gismondi, vicepresidente della Confindustria per i rapporti interni, il dottor

Massimo Fabio, direttore per i rapporti interni della Confindustria, il dottor Giuseppe Maugeri, responsabile per la politica regionale della Confindustria, il dottor Sergio Gelmi, responsabile per i rapporti con il Parlamento della Confindustria, il professor Pietro Terna, segretario generale della Federazione degli industriali del Piemonte, il dottor Ettore Masiglia, presidente della Federazione degli industriali della Liguria, il dottor Massimo Sala, segretario generale della Federazione degli industriali della Liguria, l'ingegner Carlo Malavasi, presidente della Federazione degli industriali siciliana, l'avvocato Giuseppe Viola, direttore generale della Federazione degli industriali siciliana, il dottor Giorgio Catucci, segretario generale della Federazione degli industriali delle Marche.

L'indagine che stiamo conducendo è giunta quasi al termine; abbiamo ascoltato esperti della materia, professori di discipline politologiche-istituzionalistiche, nonché i presidenti delle giunte e dei consigli regionali; vi è stata l'espressa richiesta da parte di alcuni gruppi politici, in particolare dell'onorevole Riggio che è uno dei relatori, di sentire anche le rappresentanze delle organizzazioni sociali.

Il tema ci pare particolarmente rilevante; le organizzazioni sociali hanno già avuto qualche anno fa la possibilità di esprimere le proprie opinioni in merito, nell'ambito di un'altra indagine conoscitiva, relativa alla funzione delle regioni nei primi venti anni di attività di questo istituto. L'indagine che stiamo svolgendo attualmente, invece, si propone uno scopo diverso, che sarà meglio illustrato dall'onorevole Riggio: intendiamo verificare le forme e i modi della politica, nel senso di

vedere in che modo l'attuale sistema elettorale è riuscito a selezionare la classe dirigente regionale e di analizzare in che forme l'articolo 21 della Costituzione e gli statuti regionali sono riusciti a garantire quella stabilità di Governo che costituisce il presupposto dell'efficienza delle istituzioni regionali.

Abbiamo voluto farlo anche in considerazione di una serie di problemi che in questa legislatura il Parlamento ha dovuto affrontare: ad esempio, il tentativo, presente in alcuni disegni di legge ministeriali (qualcuno proprio in questo periodo all'esame delle Camere), di ridurre fortemente i poteri regionali anche in materia di investimenti, questione che interessa in modo particolare le organizzazioni sociali qui presenti. Una delle motivazioni addotte per questa riduzione dei poteri, che secondo quanto ho sentito sarebbe condivisa anche dalle organizzazioni sociali, sarebbe proprio la constatazione dell'inefficienza e dell'instabilità di molte amministrazioni regionali. Personalmente non credo sia soltanto questo il motivo, ritengo tuttavia che rappresenti uno dei punti chiave della questione.

Ringrazio nuovamente gli intervenuti per aver accolto così numerosi il nostro invito e do senz'altro la parola all'onorevole Vito Riggio, relatore per le regioni a statuto speciale, per una breve esposizione introduttiva al tema della nostra indagine conoscitiva.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Cercherò di essere breve, anche perché i rappresentanti delle organizzazioni sociali hanno già ricevuto una griglia delle questioni oggetto della nostra indagine e possono disporre dei resoconti stenografici delle audizioni fin qui tenute.

Siamo partiti dalla constatazione che oramai gran parte delle questioni che riguardano le organizzazioni sociali tendono a svolgersi sul territorio, prevalentemente su quello regionale; abbiamo ritenuto, quindi, che, oltre ed accanto ad ogni ipotizzato ma ancora non prevedibile sbocco del dibattito sulle riforme

istituzionali su scala nazionale, fosse da riprendere tale tema per cancellare quella sorta di ombra sulle regioni denunciata quasi in concomitanza con la nascita di questo istituto. Tale ombra ha riguardato in modo più accentuato talune regioni le quali, pur dotate di una larghissima gamma di poteri e di un'ampia autonomia statutaria, o non li hanno esercitati oppure lo hanno fatto in modo insufficiente o in forme insoddisfacenti, per dichiarazione esplicita delle stesse regioni; queste, in molti casi, hanno provveduto da tempo ad insediare specifiche commissioni per un'autoriforma che conducesse ad un'utilizzazione integrale dei loro statuti.

È stata individuata una serie di questioni che si possono ricondurre a due grandi temi. Da una parte, vi è la capacità di svolgere un ruolo di programmazione, iniziativa, indirizzo e promozione nei confronti degli enti locali minori, ruolo che costituiva uno dei cavalli di battaglia della riforma regionale e che spesso non è stato esercitato; le regioni si sono infatti trasformate in centri di erogazione diretta della spesa, capaci magari di esprimere accenti di forte contestazione nei confronti delle riduzioni di spesa disposte a livello centrale, ma con una scarsa capacità di articolare in modo programmato i flussi di spesa sul territorio.

Dall'altro lato, vi è una questione ancora più rilevante: quella della riorganizzazione delle funzioni amministrative esercitate su scala regionale in sintonia con procedimenti di spesa diffusi sul territorio, pur mantenendo un punto di riferimento centrale. Da qui è nata nell'ultima legge finanziaria (ma era già emersa nei provvedimenti di accompagnamento di leggi finanziarie precedenti) una tendenza che — come ricordava il presidente — si è manifestata più volte anche in questa Commissione e che ha avuto una traduzione recente nel disegno di legge cosiddetto Cirino Pomicino: si tratta della convinzione che le regioni non partecipino sufficientemente al processo di elaborazione della politica nazionale (abbiamo

sentito anche i governi ed i consigli regionali lamentarsi di questa situazione). Di fatto poi lo svolgimento delle politiche non è tale da consentire un'impostazione di lungo periodo per il perseguimento di finalità concordate su scala nazionale.

Ho suggerito di ascoltare le parti sociali anche per far uscire l'indagine dal tecnicismo, che inevitabilmente finiva per assumere finché si discuteva di forme di governo in senso propriamente giuridico. Si è parlato molto di rapporti tra consiglio e giunta, di composizione dell'organo consiliare, di funzioni amministrative da esso esercitate, di localismo, di voto di preferenza, cioè di quella vasta congerie di questioni presenti nel dibattito sulla riforma istituzionale nazionale. Ci interessa molto, invece, il punto di vista di chi, per una serie di questioni, o, come accade in determinate fasi della vita del sindacato, per una contrattazione di tipo territoriale o perché, come gli operatori della produzione, ha l'esigenza di un interlocutore stabile, certo, affidabile e soprattutto continuo nel tempo in modo da poter programmare a lungo termine, ha un'esperienza che può conferire all'indagine una maggiore concretezza.

Saremmo ben lieti di sentir dire che le nostre considerazioni sono sbagliate e che le regioni, in realtà, funzionano bene. Non mi pare purtroppo che sia così, non lo sostengono nemmeno le regioni stesse.

Vorremmo uscire da un dibattito che si è arenato su una posizione sterile: il sindacato delle regioni, infatti, non ha potuto funzionare, perché la differenza fra i diversi enti si va accentuando a prescindere dal modulo formale giuridico di riferimento. Di fatto non vi è più una distinzione tra regioni di diritto comune e regioni a statuto speciale, ma tra regioni che hanno trovato un soddisfacente livello di espletamento delle loro competenze e regioni che invece incontrano grandi difficoltà, dovute a processi di instabilità, di mancata organizzazione del loro personale e mancata attuazione della loro stessa legislazione.

Per concludere, mi associo ai ringraziamenti del presidente per una così nu-

merosa partecipazione, che conferisce ai lavori della Commissione un'ulteriore validità.

Per le regioni di diritto comune, questo incontro dovrebbe concludere l'indagine; proseguirà, invece, per quelle a statuto speciale, nell'ambito delle quali più marcate sono le differenze, in parte per la ragione stessa della differenziazione, in parte perché è molto rilevante il divario tra regioni centro-settentrionali e meridionali, per alcune di queste in particolare, in merito agli indici di stabilità, di durata delle giunte e di capacità di realizzare politiche di programmazione.

PRESIDENTE. Non ravvisando la necessità di seguire un criterio specifico, darei brevemente la parola a chi ritiene di dover intervenire, sempre tenendo conto dello spazio di tempo a nostra disposizione.

ERNESTO GISMONDI, Vicepresidente della Confindustria per i rapporti interni. L'indagine conoscitiva si propone di verificare la funzionalità dell'attuale forma di governo regionale, con particolare riferimento al regime elettorale e ai criteri di formazione della giunta.

Confindustria valuta positivamente l'iniziativa, anche perché condivide a pieno la riflessione che ne è alla base: l'offuscamento del regionalismo accentuatosi negli ultimi anni - secondo la sua affermazione, signor presidente -, deriva dall'instabilità di alcune giunte, dalla scarsa efficacia di molte amministrazioni e dal deterioramento della stessa vita democratica.

Noi industriali siamo lieti di poter esprimere la nostra opinione nell'ambito di questa indagine parlamentare e ringraziamo per l'opportunità che cortesemente ci viene offerta. Se mi è consentito, signor presidente, desidererei che dopo di me il presidente della federazione degli industriali siciliana, l'ingegner Malavasi, e presidente della federazione degli industriali della Liguria, il dottor Massiglia, illustrassero i problemi propri di una re-

gione a statuto speciale e di un'altra a statuto ordinario.

Precisiamo che le nostre osservazioni saranno limitate agli aspetti su cui sono preminenti l'interesse e l'esperienza delle categorie imprenditoriali; in altri termini, non ci facciamo carico di rispondere a taluni interrogativi specifici che emergono nell'indagine, quali la preferibilità o meno del sistema di votazione uninominale rispetto a quello proporzionale o dell'elezione a suffragio universale dell'esecutivo. Su questo tema, del resto, non potremmo dare indicazioni né originali, né aggiuntive rispetto a quelle già fornite alla Commissione da autorevoli cattedratici e specialisti in materia giuridico-costituzionale e politologica.

Il nostro quadro di riferimento non può che essere quello dei modelli funzionali praticati dai governi regionali, i modelli operativi considerati nel loro complesso e soprattutto valutati nei loro risultati.

In questa ottica, dobbiamo purtroppo ribadire in premessa che le regioni, create per avvicinare le istituzioni alla collettività, risultano, in realtà, ancora sostanzialmente distanti, direi aliene al cittadino e per nostra esperienza costituiscono spesso un vincolo all'attività imprenditoriale.

In larga parte, le regioni si sono sottratte alle loro responsabilità di enti di normazione e di programmazione, rivelandosi talvolta incapaci di realizzare un equilibrio costruttivo tra Stato ed enti locali.

Sul ruolo spettante alle regioni nel sistema istituzionale, la Confindustria lo scorso anno ha formulato un proprio punto di vista, che è stato discusso in un convegno dal titolo « Quale futuro per le regioni », il quale si è tenuto a Torino nel febbraio del 1989 alla presenza del ministro Maccanico e di diversi presidenti di giunte regionali, suscitando — ci sembra — un lusinghiero interesse. Il relativo documento è a disposizione unitamente — qualora risulti di interesse — ad un contributo di carattere più specifico offerto dalla regione Piemonte; in altri termini,

il primo contiene un'impostazione di natura maggiormente filosofica, mentre il secondo descrive la realtà dei problemi attraverso l'ottica di quella regione (possiamo fornirne ulteriori copie nel caso in cui risultassero utili).

Riproponiamo quel nostro contributo, il quale reca valutazioni e proposte su aspetti problematici dell'esperienza regionale che rientrano nel campo dell'indagine parlamentare in corso e che come tali pensiamo possano interessare la Commissione.

Comunque, al di là della posizione espressa nel documento, tentiamo di riassumere oggi i principali fattori di condizionamento dell'attività delle regioni.

Preliminarmente, sottolineiamo che gli imprenditori sono interessati ad una certezza di funzionalità dell'ente regione nelle sue diverse articolazioni, non solo come interlocutori diretti della stessa, ma anche per il fatto che dalla funzionalità della regione dipende quella dei vari soggetti investiti sul territorio di potere di vigilanza e di controllo sulle imprese.

Pensiamo che l'operatività e l'efficienza delle regioni risenta negativamente di vincoli sia endogeni, sia esterni di natura strutturale, ma soprattutto politica.

Purtroppo, è da rilevare che tranne eccezioni, i governi regionali presentano un'accentuata instabilità funzionale; si ha l'impressione che non si sia compiuto il necessario processo di consolidamento dell'istituzione regionale, specialmente a livello degli organi di rappresentanza, ed è molto probabile che abbia contribuito a questa imperfetta stabilizzazione del nuovo ente nel nostro ordinamento la mancata reale regionalizzazione dei partiti politici, nei quali la cellula forte è rimasta la federazione provinciale, più che quella regionale.

Deve essere anche segnalata la frequente confusione di ruoli tra consiglio e giunta. Secondo il disegno costituzionale, il consiglio dovrebbe legiferare e programmare, mentre alla giunta spetta il potere esecutivo. In pratica non è sempre stato così: le giunte hanno premuto per assumere un più rilevante ruolo politico

generale, i consigli si sono spesso dispersi con una legislazione provvedimentale e settoriale, svolgendo di fatto in forma legislativa attività amministrative.

Attraverso revisioni statutarie andrebbe conservato ai consigli il nucleo forte delle competenze di scelte e di programmazione, lasciando alle giunte le funzioni esecutive, realizzando uno stretto raccordo operativo con gli enti locali sub-regionali.

Queste considerazioni pongono alcuni problemi in ordine alla formazione dei consigli e delle giunte.

Quanto ai consigli regionali, bisognerebbe tendere ad una loro deprovincializzazione, o riducendo o ampliando le circoscrizioni elettorali. La coincidenza fra tali circoscrizioni e le province favorisce, quanto meno potenzialmente, le spinte degli interessi territoriali e locali a scapito di quello regionale. Va anche segnalata una differenza del numero dei consiglieri previsti dalle diverse regioni, che varia da 30 a 90; si tratta di un divario troppo rilevante, se si considera che le regioni hanno problemi e necessità anche funzionali in larga misura coincidenti. Ovviamente, non si propone un aumento del numero complessivo dei consiglieri, piuttosto una loro più razionale attribuzione.

Quanto alle giunte, una prima osservazione riguarda la loro composizione, anche se per modificarne i criteri dovrebbe ipotizzarsi una revisione costituzionale. Attualmente, ai sensi dell'articolo 122 della carta fondamentale, il presidente ed i componenti la giunta sono eletti dal consiglio nel proprio seno; tale disposizione ripete quanto è prescritto per le giunte comunali e provinciali, ma non per questo è condivisibile pienamente. Bisognerebbe ammettere – come del resto accade a livello di governo centrale – che possano entrare a far parte dell'esecutivo regionale anche persone estranee ai consigli; si potrebbero impegnare così competenze tecniche altrimenti inutilizzabili, anche per l'accentuato professionismo che caratterizza la classe politica regionale.

La seconda osservazione riguarda il funzionamento delle giunte. Nel periodo di formazione degli statuti – vi sono norme specifiche in tal senso – si privilegiava la collegialità dell'attività dell'esecutivo regionale. Successivamente, la situazione è cambiata radicalmente e si è assistito ad una ministerializzazione degli assessorati, con una imitazione di schemi ripresi dalle esperienze esistenti. Questo ha portato spesso a conseguenze negative, non solo in teoria, ma anche sul piano della concreta operatività: spesso materie strettamente collegate sono attribuite ad assessori diversi, per cui si rendono necessarie faticose mediazioni ed intese non sempre facili, nelle quali sembra prevalere più che la collaborazione, il controllo fra esponenti appartenenti a volte a partiti diversi.

Tutto ciò rallenta e non di rado rinvia o blocca le decisioni, con effetti negativi rilevanti per gli operatori, che, viceversa, hanno bisogno di decisioni corrette e approfondite, ma soprattutto tempestive.

Per conseguire tale risultato sono prospettabili due indicazioni. La prima attiene al passaggio dall'attuale amministrazione per atti ad un sistema di amministrazione per progetti, che privilegi il momento programmatico rispetto ai singoli provvedimenti, inevitabilmente s coordinati e casuali.

La seconda indicazione riguarda la previsione e la regolamentazione di procedimenti di intesa, con la fissazione di termini rigorosi assistiti da meccanismi semplici, quali, ad esempio, il silenzio-assenso.

Connesso con la questione della funzionalità degli assessorati è il nodo della burocrazia regionale; a questo proposito costituisce un dato oggettivo il fatto che, in generale, le regioni non hanno risolto adeguatamente il problema della qualificazione delle proprie piante organiche. Tale fenomeno è legato al fatto che larga parte dei componenti gli apparati burocratici regionali sono di estrazione eterogenea, giunti a questi enti per assorbimento di istituti precedenti, e anche al fatto che da parte delle regioni non è

stata programmata un'adeguata formazione professionale. Forse una simile situazione è indotta anche dall'assenza di politiche del personale. Infatti, da un lato l'assessorato preposto a questa funzione, non riesce ad intervenire negli altri assessorati per esercitare una gestione unitaria delle risorse umane; d'altro canto, nell'utilizzo delle risorse disponibili ci s'ispira preminentemente ad una logica che privilegia il criterio dell'appartenenza politica rispetto a quello delle capacità tecniche.

Da ciò derivano tre effetti estremamente negativi. In primo luogo, non si creano le premesse per la formazione di una dirigenza burocratica capace di assumere specifiche responsabilità, distinte da quelle squisitamente politiche e capace, altresì, di resistere alla tendenza espropriatrice degli assessori, propensi ad interessarsi ad affari anche troppo minuti. Sotto questo profilo, condivido pienamente la proposta del ministro Macca-nico, contenuta nel disegno di legge n. 3933 C, di introdurre una precisa disciplina delle funzioni della dirigenza regionale che distingua sul piano operativo le responsabilità burocratiche da quelle politiche.

Il secondo effetto negativo è rappresentato dal fatto che non si creano le condizioni atte ad assicurare la continuità della gestione pubblica nei periodi di rinnovo e di assestamento degli organi politici.

Infine, l'inadeguatezza della cultura amministrativa regionale ha frenato la tendenza di questi enti a divenire uno snodo organizzativo funzionale di raccordo tra apparato centrale ed enti locali.

Il cattivo funzionamento delle regioni viene imputato anche all'insufficienza dei poteri ad esse attribuiti; ciò spiega le rivendicazioni in tema di organicità delle competenze nel campo degli interventi di sviluppo, di flessibilità di bilancio e anche di economia impositiva. La tesi comune, ripeto, è che l'inefficienza possa dipendere dall'insufficienza dei poteri e delle disponibilità finanziarie. In base a questa tesi, dovremmo registrare una maggiore efficienza in relazione ai mag-

giori poteri di cui sono dotate le regioni a statuto speciale; constatiamo, invece, che a fronte di due regioni a regime differenziato, Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige, che hanno un buon livello di funzionamento e una maggiore incidenza amministrativa rispetto alle regioni a statuto ordinario, vi sono le due regioni a statuto speciale del meridione, Sicilia e Sardegna, per le quali non si può certo dire altrettanto.

Sotto il profilo dell'efficienza delle regioni, dunque, vi è una spaccatura tra Nord e Sud, che coinvolge anche il doppio regime esistente.

Senza entrare nel merito del dibattito, spesso confuso, sulle cause di tale fenomeno, resta il fatto che le istituzioni risentono del degrado della vita politica e che ciò accade maggiormente al Sud. Accettato il primato della politica, va rivolto un forte appello alle forze politiche affinché non coltivino quelle forme deteriori che vanno sotto il nome di assistenzialismo, clientelismo, ricerca del privilegio.

Un modo di uscire da questa forma peggiore potrebbe essere quello d'impostare la politica regionalistica in termini di interventi a carattere orizzontale e globale, mirati soprattutto ai settori dell'ambiente, del territorio e della formazione. Lo Stato dovrebbe fissare le linee guida, completando l'emanazione delle leggi quadro previste dal decreto del Presidente della repubblica n. 616 del 1977 e prendendo le decisioni strategico-programmatiche; a queste devono poi fare riscontro politiche regionali dei contenuti, che si esprimano attraverso il governo dei fattori, da perseguire con strumenti istituzionali ordinari o straordinari in relazione al regime statutario delle singole regioni.

È evidente che laddove vi sia bisogno di una provvista straordinaria di fattori, come nelle aree arretrate, anche il governo di essi dovrà incidere più profondamente, secondo una scala che oggi non è più quella semplificata Nord-Sud, poiché è necessaria una articolazione anche all'interno dello stesso territorio meridionale.

EDUARDO GUARINO, *Segretario confederale della CGIL*. Ringrazio il presidente della Commissione, anche perché la convocazione delle organizzazioni sindacali non è un fatto usuale rispetto al tema dell'indagine. Desidero sottolineare questo aspetto poiché il sindacato in questi dieci anni ha rifiutato un confronto con le forze politiche e con le istituzioni su questi temi, non ha avviato una riflessione critica in materia se non sulla base delle condizioni oggettive in alcune realtà, di un conflitto difficile con i livelli istituzionali. L'esigenza di maturare un ragionamento definito sulle ipotesi di correzione dell'assetto istituzionale del paese non è stata avvertita dal sindacato.

Questo incide, lo dico anche per correttezza di rapporti, su una certa genericità che emerge dalla nota in materia che consegneremo alla Commissione. Voglio però insistere sul fatto che su alcuni punti di particolare delicatezza, in merito ai quali è aperto il dibattito politico, per il sindacato è complesso intervenire, non solo per questa difficile maturazione interna, ma anche perché abbiamo sempre affermato l'esigenza di un'autonomia su temi delicati che riguardino scelte definite di riforma elettorale o istituzionale.

Fatta questa premessa, illustrerò alcune note che le confederazioni sindacali hanno definito unitariamente. Certamente, il nostro approccio riconosce la centralità del Parlamento rispetto ai diversi ruoli e funzioni che sono svolti dai vari soggetti rappresentativi di tutte le istanze politiche e sociali. Si tratta, quindi, di un confronto fattivo su materie che hanno un'incidenza diretta sulla struttura e sulla funzionalità di organismi che forniscono, o dovrebbero fornire, servizi essenziali alla collettività.

A nostro avviso, è indispensabile intervenire in materia istituzionale, visto il distacco dagli interessi reali dei cittadini registrato ormai quotidianamente in molte parti del paese, che indubbiamente contribuisce alla progressiva perdita di legittimità e di credibilità della nostra democrazia amministrativa.

La recente approvazione della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio), ha rappresentato certamente un primo passo verso una migliore regolazione dell'attività del Governo e dei rapporti con le regioni. Rispetto a tale provvedimento, continuamente sottolineiamo l'assurdo introdotto con quella normativa, rappresentato da quello che noi definiamo un colpo di mano rispetto ai meccanismi di riforma – ne stiamo pagando drammaticamente le conseguenze in questa settimana – e che consiste nell'introduzione dell'ennesimo sistema di controllo da parte dello Stato sui poteri contrattuali delle organizzazioni sindacali; mi riferisco all'intervento molto discutibile del Consiglio di Stato sugli atti contrattuali, che tra l'altro comporta lungaggini terribili nell'attuazione dei contratti riguardanti i lavoratori del pubblico impiego. Dico questo per sottolineare come ogni legge necessiti di una successiva verifica e correzione degli elementi negativi.

La creazione della Conferenza permanente per i rapporti Stato-regioni rappresenta un elemento positivo, ma non sufficiente se a tale innovazione non fa seguito una generale riforma del sistema amministrativo e in particolare dell'amministrazione periferica dello Stato.

Da tempo sono note le carenze, le insufficienze, la scarsa caratterizzazione del livello regionale, malgrado le speranze suscitate dalla sua istituzione.

In tale quadro, molteplici sono gli aspetti non attuati o parzialmente definiti in merito ai rapporti tra Stato e regioni, a livello di attività sia legislativa, sia amministrativa, nonché della finanza regionale e del sistema dei controlli.

Per questi aspetti e per altri qui non richiamati appare a noi ancora attuale quanto contenuto nel primo rapporto sullo stato delle autonomie e quanto indicato già nell'indagine parlamentare svolta nel 1984 e nel 1985 dalla Commissione bicamerale per gli affari regionali. A nostro avviso, un notevole contributo alla conoscenza delle problematiche ancora

aperte e alle relative proposte è stato espresso anche dal recentissimo Rapporto sulle regioni, redatto dal Cinsedo per volontà delle stesse regioni, che analizza puntualmente lo stato di malessere in cui esse permangono; infatti, condividiamo molte delle proposte contenute in quel documento.

In sostanza, un gran numero di questioni da lungo tempo risultano ancora in attesa di essere risolte. Le regioni non riescono nei fatti a decollare quali organi effettivi di programmazione e di legislazione, in quanto burocratizzate al proprio interno e con la tendenza a rafforzare il « neocentralismo » in molte funzioni amministrative nei confronti degli enti locali, senza per altro assicurare un adeguato livello di efficienza all'intervento pubblico.

In tempi recenti, il dibattito politico si è caratterizzato significativamente sulle riforme istituzionali, in quanto è opinione generale che le forme e gli *standard* di governo non sono più adeguati alle mutate esigenze del paese, indicando pertanto una revisione dei suoi livelli alti e bassi, anche con l'eventuale modifica del sistema elettorale.

Il come e il quanto si dovrà cambiare il vigente sistema rappresenta un tema di grande delicatezza, su cui si registra oggi una debole convergenza tra le forze politiche — esprimiamo in proposito il nostro rammarico —, nonché in dottrina e tra i vari esperti del settore.

In tale ambito, con felice iniziativa la Commissione bicamerale per gli affari regionali ha inteso promuovere questa indagine conoscitiva, allo scopo di rilanciare il dibattito sul livello regionale, il quale costituisce un punto essenziale dell'ordinamento istituzionale, che non può essere né ignorato, né tantomeno omologato automaticamente a livello centrale.

Sarà inoltre necessario superare il profondo stato di disagio oggi esistente tra regioni ed enti locali, formulando tra l'altro un'adeguata normativa sulla programmazione regionale, sulle aree metropolitane, sulla finanza regionale e locale, nonché sui sistemi di controllo; anche

questo ci sembra un punto delicato di intervento.

In sostanza, il dibattito sulle riforme istituzionali deve avere innanzitutto la capacità di coinvolgere tutti i livelli ed essere idoneo a promuovere una generale spinta per modificare gli aspetti più critici ed obsoleti.

È evidente che in tale contesto CGIL, CISL e UIL esprimono il loro grande interesse, in quanto ad oggi si registra un difficile e poco produttivo rapporto con gli organi regionali. In proposito, commenti negativi sono stati poc'anzi espressi dallo stesso rappresentante della Confindustria; si registra al riguardo un quadro non omogeneo, caratterizzato da una accentuazione della difficoltà di rapporto tra sindacati e regioni del Mezzogiorno. Tale problematica si collega comunque in generale alla mancata definizione dei poteri delle regioni. Temi di grande rilevanza come la politica di formazione, la politica industriale (soprattutto in quanto riferita alle piccole e medie imprese, nonché all'artigianato), lo sviluppo dell'attività turistica, in modo particolare in alcune realtà meridionali, costituiscono terreni sui quali è difficile individuare una capacità di intervento delle regioni, sviluppare tra le forze sociali ed i livelli politico-istituzionali un confronto per la soluzione di tematiche in molte realtà estremamente complesse.

Gli organi regionali risultano paralizzati in primo luogo a causa di vincoli sempre più di dettaglio della normativa statale, dalla mancanza di coordinamento con gli enti locali subregionali, ma anche per uno scarso e poco incisivo ruolo unitario espresso dalla giunta.

Si deve quindi avviare a nostro parere una profonda opera di riforma sia sul versante istituzionale, sia su quello più propriamente amministrativo, considerando il nostro sistema interdipendente ed interconnesso ai vari livelli.

Su questi aspetti (la riforma degli apparati centrali e periferici dello Stato, la programmazione e l'indirizzo della politica economica, la riforma del sistema amministrativo, quella della dirigenza e

del pubblico impiego, quella degli ordinamenti locali e regionali e via dicendo) il movimento sindacale da tempo ha formulato le sue proposte e indicazioni, che sono oggetto di confronto a livello parlamentare e governativo. Il rilancio e la piena attuazione del disegno regionalistico presuppone allora un quadro ampio ed organico di provvedimenti. In tale ambito hanno una loro specifica importanza le questioni attinenti alle forme di governo regionale ed il sottostante vigente sistema elettivo, in quanto capaci di rimuovere parte delle difficoltà riscontrate, che sono anche conseguenza del modo con cui oggi si formano e funzionano gli organi istituzionali.

Se non sarà possibile definire un'ampia autonomia statutaria o comunque avviare un processo di revisione degli articoli 121 e seguenti della Costituzione, a parere nostro si renderà necessario ed urgente promuovere la revisione degli statuti.

Le questioni più urgenti riguardano in primo luogo una più netta distinzione di ruolo tra giunta e consiglio regionale. In particolare quest'ultimo dovrà meglio valorizzare i compiti di legislazione, di indagine e di controllo. La giunta invece dovrà vedere rafforzato il ruolo del presidente, quale responsabile dell'indirizzo generale delle politiche regionali.

In tal senso si sottolinea la necessità di attuare l'unicità della gestione, assicurando nel contempo la collegialità della giunta al fine di garantire un rapporto stabile e certo anche con le forze sociali. In merito alla composizione della giunta, si può altresì convenire sulla possibilità di nomine extraconsiliari, come per altro previsto dalla stessa riforma delle autonomie locali. Risulta altresì necessario rafforzare la stabilità della giunta con l'ausilio di strumenti quali la sfiducia costruttiva, al fine di impedire anche quanto denunciato dalle organizzazioni sindacali, con particolare riferimento allo stato di degrado registrato nelle regioni meridionali.

Per queste ultime – regioni a statuto ordinario e speciale – a noi pare che si

dovranno riesaminare i rapporti tra intervento ordinario ed intervento straordinario, così come realizzato oggi sulla base della legge n. 64 del 1986, ma anche – penso alla Campania e alla Basilicata – della legge n. 219 del 1981.

Sul tema dell'idoneità delle forme di governo di cui all'articolo 121 della Costituzione e delle procedure di nomina, incide fortemente il sistema elettorale vigente e la scelta di fondo del sistema parlamentare.

Sul punto il sindacato registra una forte differenziazione di proposte e di metodo a livello parlamentare. Né vi è su questi aspetti una posizione definita di organizzazione, ma è opinione diffusa che optando per un'ampia autonomia statutaria anche su tali ambiti verrà necessariamente coinvolto il sistema generale che informa il nostro ordinamento (rappresentanza proporzionale e sistema parlamentare).

Se tale strada dovesse risultare non praticabile o bisognosa di tempi ben più lunghi, si ritiene comunque possibile intervenire sul metodo di elezione per collegi provinciali, bilanciando parte delle nomine a livello di collegio provinciale e parte a livello di collegio regionale. Inoltre, è possibile intervenire sul regime delle preferenze limitandone in prima istanza il numero per lista o puntando drasticamente – secondo un'altra posizione espressa all'interno del sindacato –, su una loro soppressione.

Riguardo inoltre alle forme di partecipazione delle categorie sociali all'attività legislativa delle regioni, ci sembra necessario rilanciare gli istituti del referendum propositivo e conoscitivo e promuovere più adeguatamente l'iniziativa legislativa popolare, che risulta ancora non molto utilizzata.

A questo proposito, in tema di tutela dei diritti soprattutto nei settori socio-sanitari ed ambientali, risulta necessario completare l'istituzione in tutte le regioni del difensore civico.

Speriamo con queste osservazioni di aver risposto all'insieme delle domande che ci sono state formulate.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Guarino per la ricca elaborazione; mi rendo conto che il sindacato, attraverso questo suo intervento sulle tematiche istituzionali, ha compiuto un grosso sforzo, superando quello che fino ad oggi ha rappresentato un muro invalicabile.

DOMENICO TRUCCHI, Segretario confederale della CISL. Anche se le regioni non hanno corrisposto alle attese, i sindacati condividono la scelta dell'ente regionale. Siamo convinti che il vero problema, che si evidenzia a livello sia centrale sia periferico, è costituito dal fatto che le regioni effettuano una gestione giornaliera del potere e non sono riuscite a configurarsi come enti di sviluppo del territorio. Solo analizzando le carenze si possono avanzare proposte atte a superarle, è inutile garantire maggior solidità ai governi senza stabilire a quali fini debbano usarla.

Secondo quanto emerge dai resoconti delle audizioni precedenti, non mi pare che gli studiosi da voi interpellati abbiano fornito contributi molto omogenei: da una parte, vi sono tendenze evidenti verso un nuovo statalismo, sulla base della considerazione che le regioni non hanno funzionato; dall'altra, tra le righe si può cogliere l'orientamento per un nuovo regionalismo più esasperato. In sostanza, mi pare che si fugga per la tangente rispetto al vero problema.

In questo senso, il disegno di legge sulle autonomie locali rappresenta un momento di attenta verifica delle diverse posizioni, per cui ne auspichiamo una rapida approvazione, pur con le modifiche necessarie.

Nel tentativo di analizzare le cause del mancato funzionamento dell'istituto regionale, ci sembra di individuarne una principale nel rischio che questi enti corrono di vivere in un regime assembleare permanente. L'organo elettivo è un elemento di governo e l'esecutivo da essa espresso, condizionato da una ricerca affannosa e permanente del consenso, non è in grado di operare. In sostanza, vi è confusione di prerogative tra attività legi-

slativa e di governo. La legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, ricordata da Guarino, potrebbe fornire una traccia per adottare soluzioni corrispondenti a livello regionale.

Vi è, però, una seconda carenza: anche all'interno della giunta non è chiara la distinzione tra responsabilità politica e responsabilità gestionale. Occorre poi tener conto del fatto che il clientelismo è assai più diffuso a livello periferico che non a livello centrale (questo vale anche per il sindacato).

La forma di governo prescelta deve chiarire una volta per tutte che l'assemblea svolge le funzioni legislative, di controllo e di verifica; l'attività del governare, invece, è propria del presidente e della giunta, anche qui con una chiara definizione dei ruoli interni. Vi sono certamente i momenti elettorali, nei quali la ricerca del consenso diventa un fatto necessario, ma questo non deve costituire un condizionamento anche per il normale svolgimento dell'attività di gestione.

Per quanto riguarda la riforma elettorale, lasciando al Parlamento ed agli esperti le diverse formule tecniche, dobbiamo sottolineare alcuni elementi. Anche se la mia organizzazione è da sempre innamorata della proporzionale, dobbiamo riconoscere che la proporzionale pura, nata cinquanta anni fa, deve essere superata per garantire una maggiore governabilità. La seconda modifica che suggeriamo è il superamento del collegio provinciale.

Come hanno già sottolineato il collega Guarino e il vicepresidente della Confindustria, è ormai indispensabile la riforma amministrativa, in particolare per quanto riguarda la dirigenza. Il problema è drammatico tanto a livello centrale quanto a livello periferico: al di là della capacità dei singoli, ciò che manca è la cultura di una burocrazia efficiente. Una delle condizioni per il funzionamento degli enti regionali, pertanto, è l'accelerazione dell'iter di approvazione della legge sulla dirigenza.

Per quanto riguarda gli aspetti sindacali del problema, va sottolineato con

chiarezza la necessità di contrattualizzare il rapporto di lavoro, con tutte le conseguenze che ne derivano per noi e per gli enti; le relazioni sindacali devono essere improntate ad un confronto-scontro. Vorrei far notare come attualmente il contratto dei dipendenti delle regioni debba essere approvato dal Governo, poi dal Consiglio di Stato, poi di nuovo dal Governo, quindi dal Presidente della Repubblica, di nuovo dal Governo, poi dalla Corte dei Conti e, infine, debba divenire legge regionale. Ribadiamo quindi la necessità di una delegificazione del rapporto di lavoro.

In questo senso, il ruolo della contrattazione territoriale assume un diverso significato, anche il sindacato, infatti, non sarebbe più legato, per ottenere qualcosa, ad un rapporto con l'assessore e con la giunta.

È evidente che vi sono tendenze di autoconservazione dell'esistente, questo avviene anche nel sindacato. Desidero pertanto ringraziare la Commissione, anche a nome della segreteria generale della mia organizzazione, per il lavoro serio e approfondito che sta svolgendo; ribadisco, comunque, la necessità di accelerare l'iter dei disegni di legge sulle autonomie locali, sulla dirigenza e di quello cosiddetto Cirino Pomicino, ovviamente con le opportune modifiche. Quest'ultimo provvedimento tenta di chiarire che non serve un nuovo statalismo né un nuovo regionalismo, ma è necessario un coordinamento reale tra i due elementi per una corretta programmazione della vita del paese. A mio parere, inoltre, la proposta relativa al CIPE, contenuta in quel disegno di legge, al di là di qualche rischio di centralismo, potrebbe risultare utile per verificare le cause dell'accumularsi dei residui passivi e della mancata utilizzazione delle risorse.

CARLO MALAVASI, *Presidente della Federazione degli industriali siciliana*. Desidero completare il discorso del vicepresidente Gismondi, il quale ha sfiorato tutte le questioni che ci troviamo di fronte quasi quotidianamente. Vorrei, però, af-

frontarle in un'ottica diversa, poiché tutte le categorie imprenditoriali sono preoccupate dall'eventualità di una riduzione dei poteri delle strutture regionali, soprattutto nel momento attuale.

Ritengo che l'inefficienza di questi enti derivi anche da situazioni stratificate nel tempo e dall'incompleto recepimento delle leggi che si sono via via succedute. Mi riferisco, per esempio, al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 che non prevede alcuna regolamentazione per l'industria a livello regionale, al di là di qualche accenno alle aree industriali.

Le regioni economicamente più forti affrontano, per esempio, il tema dell'incentivazione, superando le difficoltà, perché la struttura di base riesce a rappresentare le proprie istanze, che sono socialmente accoglibili, e ad orientare le scelte; allora si producono leggi di incentivazione per l'innovazione tecnologica o che cercano di dislocare le strutture produttive in aree più disagiate.

La situazione assume connotati molto diversi nelle regioni meridionali, dove manca questa forza per cui emergono difficoltà crescenti nel promuovere lo sviluppo e nel far sì che l'economia si muova in una realtà differente.

La legge n. 64 del 1986 presenta i medesimi connotati, in quanto accentra, più che decentrare, l'attività dei settori produttivi. Abbiamo un Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno il quale opera nello stesso senso, non dà grande libertà, al punto che attualmente le regioni meridionali sono quasi diventate dei « passacarte », dal momento che raccolgono per poi trasferire.

Tutto questo crea una situazione di difficoltà proprio nel momento di maggiore bisogno.

Voglio richiamare in questa sede la vicenda relativa alle provvidenze comunitarie. La CEE con i suoi fondi strutturali ha cercato di far sì che le regioni meridionali esprimessero le loro realtà, in modo da ridurre la situazione di difficoltà in cui operano. Il quadro di sostegno ultimamente approvato dalla Comunità presenta allora una situazione vera-

mente anomala: cifre rilevanti vengono destinate al Meridione, ma dietro di esse vi è molto poco.

Sicuramente, le regioni meridionali avvertono questo disagio ed hanno bisogno di esprimersi in modo diverso, per cui sarebbe estremamente grave se si togliessero loro queste possibilità di intervento, che non possono essere trasferite al centro, ma necessariamente debbono essere realizzate *in loco*. Oltretutto, lo stesso Governo centrale, le stesse forze politiche operanti nella realtà romana debbono conoscere le situazioni della periferia.

Pertanto, se le regioni riusciranno a dotarsi di strumenti utili, sicuramente renderanno l'attività programmatica dello Stato più agevole di quanto non sia attualmente.

Dagli interventi dell'ingegner Gismondi e dei rappresentanti delle confederazioni sindacali emerge chiaramente la necessità di potenziare le strutture regionali, non di ridurre l'attività.

Potenziare significa rendere efficiente, per cui veniamo ad affrontare il discorso della pubblica amministrazione, che è stato da tutti toccato. Quest'ultima deve essere capace di trasformarsi, ciò che dipende sia dal governo centrale, sia da quelli delle varie regioni.

ETTORE MASSIGLIA, *Presidente della Federazione degli industriali della Liguria*. Intendo svolgere un brevissimo intervento in aggiunta a quanto detto dal vicepresidente Gismondi e dall'ingegner Malavasi. Desidero soprattutto soffermarmi nuovamente su un problema che spesso coinvolge direttamente gli interessi del mondo industriale e sul quale si è soffermata anche la relazione dell'ingegner Gismondi; mi riferisco alla necessità di accorpate in termini razionali le competenze degli assessori regionali.

Già in passato si è tentato di risolvere tale questione, senza per altro raggiungere risultati soddisfacenti. Pregiudizialmente, l'argomento richiederebbe una rivisitazione delle competenze regionali, così come previste dall'articolo 117 della

Costituzione e successivamente interpretate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Tutto questo per evitare che certe inefficienze di funzione vengano accresciute ulteriormente dalla loro stessa insufficienza.

Osservava giustamente l'ingegner Malavasi che la competenza in materia di industria non viene specificamente attribuita alle regioni ordinarie, fatti salvi gli accenni alla normativa sui consorzi, alla sistemazione e alla gestione delle zone industriali.

La materia viene fatta rientrare nell'ambito di settori, che a ben vedere rientrano piuttosto nella competenza urbanistica.

Quando le regioni si attivano, realizzando un'efficace azione politica di programmazione territoriale — pensiamo ai piani territoriali di coordinamento, che hanno un potere d'imperio anche sui piani regolatori generali dei comuni —, tale politica automaticamente tocca tutti gli interessi economici ed anche le competenze di più assessorati. Evidentemente, un piano territoriale di coordinamento finisce per influenzare la politica della viabilità, dei trasporti regionali, finisce per interessare, individuando per esempio aree di sviluppo industriale, sia le imprese già esistenti, sia quelle che eventualmente avrebbero bisogno di spostarsi sul territorio, sia i nuovi insediamenti produttivi.

In questo senso, un efficace coordinamento tra le competenze dei vari assessori sarebbe estremamente proficuo, in quanto le defatiganti vicende relative ai progetti creano una situazione di incertezza per gli imprenditori, i quali viceversa devono contare su tempi definiti per poter assumere le proprie decisioni.

L'attribuzione di specifiche competenze nelle diverse materie indubbiamente interferisce sulle attività e sulle iniziative industriali, condizionandone le scelte; spesso ciò rallenta l'assunzione di determinate decisioni, creando quindi situazioni di disparità. Sappiamo infatti come spesso volte alcuni comprensori industriali non corrispondano in modo pre-

ciso all'estensione geografica della regione, per cui il verificarsi di certe situazioni potrebbe comportare lo spostamento di flussi economici da una regione ad un'altra confinante.

La distribuzione delle competenze tra i diversi assessorati si riflette anche su altri aspetti che risultano di grande rilevanza; penso, per esempio, alla formazione professionale, nei cui confronti gli operatori industriali nutrono un forte interesse, anche nel quadro della normativa comunitaria di settore. Altrettanto si può dire per gli interventi del credito, che, se pure non previsti dall'articolo 117 della Costituzione, vengono variamente praticati in molte regioni, non sempre con la dovuta chiarezza e trasparenza; accade pertanto che anche le regioni a statuto ordinario, pur non avendo il potere di legiferare in materia, con artifici arrivano ad interessarsi anche di questo settore.

Ricordo ancora sotto questo profilo la politica degli incentivi, la cui ammissibilità ormai non sembra più seriamente contestata; tuttavia, secondo quanto traspare dall'analisi di quello che avviene soprattutto nelle regioni a statuto ordinario, esiste un modo difforme di interpretare le competenze in materia di sviluppo e di economia.

A ben vedere, tutto questo determina di fatto situazioni di indebita concorrenza tra operatori i quali si trovano ad agire in regioni non omogenee tra loro, il che mi sembra abbastanza grave.

Si pensi infine ai piani regionali di sviluppo, le cui applicazioni in passato sono risultate scarsamente incisive ed essi, viceversa, potrebbero assumere rilevanza e costituire un quadro di riferimento trasversale (tale cioè da riguardare ogni settore) rispetto alle iniziative economiche di livello regionale, anche nell'ottica di quella che viene definita l'Europa delle regioni, in contrapposizione a quella delle nazioni.

Per concludere – il mio intervento voleva essere molto breve –, credo che l'efficienza e la redditività dell'organizzazione regionale interessi in termini diretti gli imprenditori, perché se essi operano –

come è vero – in un sistema caratterizzato e condizionato da un penetrante intervento del potere pubblico, non possono non auspicare che questo interlocutore sia competente e in grado di fornire risposte chiare e soprattutto tempestive.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di intervenire, possiamo passare alle domande dei commissari.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Innanzitutto, desidero ringraziare gli intervenuti per la loro concretezza, qualità sempre molto apprezzabile.

Sia l'ingegner Gismondi sia i rappresentanti del sindacato si sono lamentati dell'inefficienza degli enti regionali; il vicepresidente della Confindustria l'ha addirittura definita un vincolo per gli investimenti, essendovi la possibilità che alcune risorse non vengano destinate a territori che, invece, ne avrebbero particolarmente bisogno. Vorrei che la questione fosse meglio precisata, perché è assai importante ai fini della consapevolezza della dirigenza politica.

Non mi pare, invece, che sia emerso un collegamento tra l'attuale tasso di rendimento delle amministrazioni regionali e la loro forma di governo. La misurazione del rendimento dell'istituto regionale in termini generali è stata effettuata in altre sedi; l'oggetto specifico della nostra indagine, invece, è di capire quali correzioni istituzionali sarebbero utili in ordine alla stabilizzazione delle giunte, alla separazione delle competenze, alla qualificazione della dirigenza politica, al miglioramento dei meccanismi propri dei governi di coalizione. Molti rilievi avanzati in ordine alla mancata applicazione della collegialità, infatti, dipendono dal fatto che il nostro sistema politico nazionale e regionale è basato su governi di coalizione; tale caratteristica, se non implica necessariamente una logica di spartizione o addirittura di appropriazione del singolo ramo di amministrazione, certamente non favorisce la collegialità, se non come affermazione puramente retorica.

Vi è, infine, la questione del superamento della circoscrizione provinciale sia sotto il profilo della diminuzione degli interessi localistici, sia sotto quello della possibilità di svincolare gli operatori politici, cioè i vertici dell'amministrazione, da forme troppo pesanti di dipendenza dagli interessi organizzati, che nel Mezzogiorno rasentano l'illecito (questo vale anche per l'utilizzazione di personale politico non tratto dal seno dei consigli). Si tratta dell'antica questione del voto di preferenza e del radicamento nelle province, soprattutto in quelle più piccole, di personale politico il quale deve la propria sopravvivenza a meccanismi di finanziamento che vanno sotto il nome di legislazione elettorale di contorno.

Pur essendovi stati alcuni accenni interessanti su diversi problemi, desidererei da parte vostra una pronuncia più chiara in ordine a questi temi. È importante per noi conoscere il punto di vista della Confindustria, poiché potrebbe fornire un indirizzo alle forze politiche, che oggi sono in condizione di stallo nella ricerca di una possibilità di aggiustamenti anche minimali. Nonostante vi sia stata la Commissione Bozzi e un dibattito generale del Parlamento, tutti conoscete le difficoltà che incontra la riforma degli enti locali, in particolare con riferimento al sistema elettorale come spia di un processo politico sottostante.

Poiché siete dei protagonisti sociali di rilievo, anche nella formazione dei gruppi dirigenti politici, al di là della riserva di autonomia delle forze sociali, invocata ma spesso violata nel concreto con l'intento di far prevalere interessi di parte che si immaginano coincidenti con quelli del paese, aspettiamo da voi qualche ulteriore precisazione, in particolare con riferimento alla scomparsa della « specialità ».

In buona sostanza, non vi è « specialità » se non viene esercitata. Vi sono regioni, come la Sicilia, che avrebbero potuto autoriformarsi; il fatto che abbiano lasciato invariata la forma di governo ereditata dal loro statuto dimostra come

il problema non consiste in un aggiustamento di natura formale, ma riguarda le convenienze che il sistema ha radicato proprio nei soggetti che dovrebbero modificarlo. Occorre individuare gli aggiustamenti necessari a innescare un processo di modifica diretto non ad un appiattimento delle competenze, ma ad una loro esaltazione dotata, però, del crisma dell'effettività.

ERNESTO GISMONDI, *Vicepresidente della Confindustria per i rapporti interni*. A questa domanda preferirei che rispondesse il professor Terna.

PIETRO TERNA, *Segretario generale della Federazione degli industriali del Piemonte*. Innanzitutto, desidero ringraziare i commissari per la domanda che ci è stata rivolta e l'ingegner Gismondi per avermi incaricato di rispondere.

Né nell'analisi della Confindustria in merito al ruolo delle regioni, né nello specifico documento piemontese contenente un insieme di spunti per un progetto di autoriforma della regione, entrambi consegnati alla Commissione, ci siamo occupati nei particolari del sistema elettorale. Questo tema, infatti, fa parte di quell'insieme di elementi costituenti la riforma istituzionale, a proposito della quale la Confindustria per il momento non ha ancora assunto una posizione definita, proprio per rispetto delle competenze del Parlamento e del primato della politica su questioni che attengono strettamente alla costruzione dello Stato democratico.

PRESIDENTE. Vi è il primato della politica se non verranno approvate le proposte miranti ad attribuire questo ruolo alla società civile, attraverso i referendum.

PIETRO TERNA, *Segretario generale della Federazione degli industriali del Piemonte*. Si tratta, comunque, di un primato della politica, espresso in altra forma; in questo caso le componenti sociali, come la Confindustria, prenderanno parte nelle

persone degli associati a questa forma di partecipazione democratica.

Sia nel documento generale, riecheggiato più volte nelle parole dell'ingegner Gismondi, sia nell'attuazione specifica relativa al Piemonte, che costituisce un'appendice applicativa del nostro pensiero nazionale, abbiamo voluto esprimere tecnicamente la nostra posizione. Abbiamo preso spunto dal fatto che circa un anno fa la regione Piemonte aveva deliberato, nell'ambito delle sue competenze normative, un processo di autoriforma, poi stemperato e rimasto senza esito. Da parte nostra, avevamo indicato due grandi filoni: da un lato l'attività del Consiglio regionale, dall'altro quella della giunta.

Per quanto riguarda il Consiglio regionale, abbiamo individuato il principale difetto nella carenza dell'aspetto tecnico, nella mancanza cioè di un vero e proprio ufficio legislativo. L'attività dell'organo legislativo piemontese difetta di tecnicità normativa: le leggi sono spesso confuse, non reggono di fronte al contenzioso e alla giustizia amministrativa, sono in contraddizione fra loro, incontrano difficoltà con il Commissario di governo. Anche l'attività del consiglio è dispersiva, poiché le commissioni hanno solo una funzione referente e spesso il lavoro svolto in quella sede viene totalmente stravolto in aula. In conclusione, la produttività di un consiglio regionale è bassissima, a nostro giudizio proprio a causa della sua cattiva organizzazione.

Abbiamo inoltre riflettuto sul fatto che ad ogni tornata elettorale la giunta riaggrega le sue competenze in modo del tutto casuale, con un metodo tipico di un sistema di governo basato su coalizioni partitiche e non su una strategia di fondo. Per superare questa situazione abbiamo avanzato due ordini di proposte; la prima, relativa all'organizzazione del personale, prevede la possibilità di inserire nelle cariche più elevate elementi assunti con contratto di diritto privato, anche lo stesso personale regionale, purché esca dalla carriera del ruolo pubblico ed entri in questa posizione di maggior ri-

schio e maggiore confronto. La nostra proposta riecheggia le indicazioni del disegno di legge in materia del ministro Maccanico. La seconda proposta riguarda la revisione completa del processo di programmazione regionale. Lo statuto della regione Piemonte, come d'altronde gran parte degli altri statuti, prevede il ricorso al metodo della programmazione. Ciò non vuol dir nulla, se si traduce nella faticosa redazione di piani pluriennali, che ormai di rito vengono approvati a fine legislatura (il Piemonte non ha ancora definito il suo, sebbene si sia giunti in prossimità delle elezioni) e consistono nella sommatoria dei buoni propositi.

Riteniamo che un piano regionale più snello e continuamente aggiornato attraverso la partecipazione delle forze sociali possa costituire una vera guida per gli assessori e l'elemento essenziale per recuperare la collegialità dispersa.

ETTORE MASSIGLIA, *Presidente della Federazione degli industriali della Liguria*. Volevo esprimere un'osservazione sull'uniformità dei sistemi di governo regionale.

Abbiamo visto come anche dove esistevano spazi non disciplinati dalle disposizioni costituzionali, gli statuti non hanno certo brillato per fantasia; vi è stata una certa ripetitività, per cui sostanzialmente essi si riproducono. Conseguentemente, si è andata delineando una forma di governo ed una organizzazione del rapporto tra gli organi supremi regionali di carattere parlamentare, nonostante alcune venature assembleari rappresentate per esempio dall'elezione della giunta da parte del consiglio. L'influenza esercitata dalle soluzioni adottate a livello di governo centrale e subregionale (comunale e provinciale) risulta dunque evidente.

Tuttavia, nonostante l'esistenza di questi presupposti che sembrerebbero negativi, e di alcune situazioni eccezionali (in Sicilia, secondo quanto mi diceva l'ingegner Malavasi, il governo è mancato per tre mesi), da alcune statistiche è risultato che in generale l'esecutivo delle regioni ha mostrato una stabilità maggiore rispetto a quello nazionale: la Liguria, re-

gione da cui provengo, per esempio dal 1975 al 1980 e dal 1985 al 1990 ha retto senza difficoltà, potendo contare sulla maggioranza di un solo voto. Le giunte, quindi, hanno sostanzialmente tenuto.

La ragione di questa circostanza può forse ricercarsi, più che in una maggiore coesione politica dei gruppi, soprattutto nella prescrizione del voto palese come regola che in genere è stata prevista dagli statuti regionali, contribuendo notevolmente al compattamento delle maggioranze, nonché in alcuni espedienti procedurali adottati a livello di commissioni consiliari. La previsione del voto palese ha consentito di preservare anche in presenza di maggioranze piuttosto « risicate » la vita della giunta regionale.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. In realtà, la durata media dei governi nazionali, essendo pari a 250 giorni, è talmente bassa da poter essere facilmente superata!

PRESIDENTE. Da un'indagine da noi condotta risulta che la durata media dei governi regionali è pari a 589 giorni, corrispondenti a circa un anno e mezzo, mentre quella degli esecutivi nazionali è di nove mesi.

Approfittando del tono colloquiale di questo incontro, vorrei rivolgere anch'io una domanda.

Come avrete avuto modo di desumere dalla consultazione degli stampati, se vi è stata tra gli esperti concordanza di opinioni sulle diagnosi, questa è mancata quando si è trattato di formulare le relative proposte, in merito alle quali si rendono necessari ancora molti approfondimenti.

Tuttavia, mi sembra che su un punto possa essere rilevata una certa convergenza, che ho visto emergere nuovamente anche in questa occasione. Tutti concordano sulla seguente considerazione: l'attuale sistema elettorale basato sui collegi provinciali e sul voto di preferenza impedisce la formazione di un ceto politico regionale dotato di una dimensione culturale e politica peculiare e, per altro

verso, comporta difficoltà nella programmazione. Infatti, all'esigenza di operare una sintesi, di realizzare una visione complessiva dei problemi dell'intera regione per determinare i necessari equilibri di carattere settoriale e territoriale, si sostituisce la tendenza a realizzare una spartizione per province, che certamente rappresenta l'opposto della programmazione.

Mi sembra che questa notazione sia emersa anche nel corso degli interventi svolti dai rappresentanti della Confindustria, della CGIL e della CISL.

Rimane certamente da valutare il modo e le forme con cui modificare il sistema basato sul collegio provinciale. È stata prospettata, accanto alle altre, una soluzione, per la quale metà dei consiglieri verrebbe eletta nei collegi provinciali e l'altra metà in quelli regionali; altri hanno suggerito di eleggere una metà dei membri attraverso collegi uninominali (seguendo per intenderci il metodo tedesco) e i rimanenti in collegi regionali.

Dato che soprattutto le confederazioni sindacali hanno superato quello che prima ho definito un muro (viceversa la Confindustria, mi pare, si è impegnata altre volte, sia pure con prudenza, nella formulazione di proposte in materia istituzionale), vorrei a mia volta superarne un altro, formulando una domanda che, tutto sommato, può essere rivolta in modo omogeneo sia alla Confindustria, sia alle confederazioni sindacali.

Come mai, pur essendo state costituite organizzazioni di livello regionale all'inizio degli anni settanta, anche con riferimento alle forme di organizzazione proprie delle forze sociali, si registra un indebolimento persistente del livello regionale, mentre viene mantenuto particolarmente forte quello provinciale?

Si potrebbe tentare una risposta, affermando che quest'ultimo si basa su una tradizione storica, ma a ciò si potrebbe contrapporre un'osservazione di carattere contrario, sostenendo che al livello provinciale, pur avendo esso una storia -

comunque limitata e non paragonabile a quella dei comuni -, non corrisponde una ripartizione territoriale tale da rappresentare, dal punto di vista economico, una realtà consolidata. Del resto, ciò non si verifica neppure per talune regioni.

Mi chiedo dunque se una riforma istituzionale non si renda necessaria anche con riferimento alle organizzazioni sociali.

EDUARDO GUARINO, *Segretario confederale della CGIL*. Con riferimento alla vicenda della CGIL - anche se il dibattito fino ad un certo punto è stato unitario -, devo dire che se paghiamo un prezzo, ciò è dovuto alla responsabilità del sistema politico, agli assetti politici del sindacato.

Viceversa, sulla base della mia esperienza confindustriale, devo dire che le resistenze ad un processo di rinnovamento regionalistico della Confindustria sono dipese piuttosto da lotte politiche per la distribuzione di poteri interni.

Se ben ricordo, alcuni anni fa tutte e tre le confederazioni compirono la scelta di una riduzione drastica dei poteri delle vecchie strutture provinciali; si arrivò unitariamente alla loro abolizione, a ridisegnare, sul piano delle responsabilità politiche ed organizzative, quelli che definimmo i comprensori, individuati sulla base delle omogeneità territoriali e sociali. Infatti, eravamo tutti convinti che nell'arco di alcuni anni saremmo arrivati - allora il relativo dibattito politico-parlamentare era giunto ad una fase avanzata - all'abolizione delle vecchie province. In realtà, in questo decennio abbiamo vissuto una vicenda istituzionale opposta, consistente nella riqualificazione e nel consolidamento dei poteri delle stesse. La vicenda, che abbiamo denunziato e di cui abbiamo discusso oggi, relativa all'incapacità da parte delle regioni di dare attuazione ai programmi, ha comportato difficoltà nel movimento sindacale in ordine alla elaborazione degli assetti politico-organizzativi ed il rischio di una redistribuzione dei poteri a vantaggio delle strutture territoriali provinciali.

Premesso questo, la CGIL ha ribadito non più di cinque settimane fa la scelta di avere come unico livello responsabile del coordinamento politico quello regionale; questo rimane il punto massimo di direzione e coordinamento delle politiche sociali ed economiche e perfino degli assetti interni organizzativi. Per quanto ci riguarda, quindi, più che di una volontà interna al movimento sindacale, si tratta di un segno esterno, proveniente dalle opzioni non avanzate dal dibattito politico parlamentare.

Desidero ritornare su due questioni poste nel corso del dibattito. Per quanto riguarda la riforma del meccanismo elettorale, probabilmente non vi è un forte convincimento ad operare un tentativo di sperimentazione; nel paese vi è un dibattito eccessivamente esasperato, che probabilmente supera le questioni di merito ed ha altre frontiere di riferimento; un ragionamento politico-parlamentare sull'esigenza di riformare il meccanismo elettorale regionale, potrebbe costituire la base per verificare passi ulteriori rispetto ai meccanismi elettorali nazionali.

Rispetto all'ipotesi appena considerata, devo dire, anche per esperienza personale, che un equilibrio tra l'attuale sistema dei collegi provinciali e l'istanza di recupero delle regioni apparirebbe la soluzione migliore, a meno che non si pensi di fare avanzare l'ipotesi alternativa dei collegi uninominali. Tra l'ipotesi dei collegi unici regionali e quella dei collegi uninominali, personalmente preferirei la seconda. Il rischio di avere collegi che premiano le grandi aree forti nell'ambito di una regione è notevole: è fuor di dubbio, per esempio, che l'area napoletana, per quei meccanismi negativi che venivano ricordati, potrebbe avere un ruolo elettorale drammatico rispetto alla regione Campania, per quanto riguarda la capacità di esprimere ai gruppi dirigenti. A mio giudizio, quindi, la tendenza all'istituzione del collegio uninominale, attraverso una correzione dello schema attualmente in vigore per il Senato, potrebbe essere utile e positiva.

Continuo a non essere convinto di alcune delle proposte di riforma avanzate dal ministro Maccanico. Il sindacato insiste, in particolare, sull'esigenza di una drastica riforma degli assetti della pubblica amministrazione. Non condividiamo le ipotesi ricorrenti (penso, per esempio al difficile confronto che abbiamo avuto l'anno scorso con il ministro Ruberti sull'istituzione del Ministero per l'università e la ricerca scientifica), di risolvere le questioni di difficile governo dei vecchi apparati attraverso la costituzione di strutture nuove, esterne all'attività pubblica, formate con contratti privatistici. In tal modo, infatti, invece di riformare le vecchie strutture, si costruisce un nuovo livello di governo da sovrapporre all'esistente. Questa ci sembra una strada impraticabile, tipica dell'esperienza riformatrice del nostro paese, che non riesce mai ad intervenire sulle vere radici dell'inefficienza e della degenerazione.

La vera questione, sia a livello regionale sia nazionale, sono i poteri, la qualità, la formazione, la responsabilità, la verifica del livello tecnico-amministrativo e la sua autonomia rispetto al legislativo. Non si tratta di creare nuovi *staff* esterni, ma di riqualificare e restituire poteri e responsabilità agli organi già esistenti. A questo scopo crediamo utile, come ricordava il collega Trucchi, la delegificazione del rapporto di lavoro e la sua massima contrattualizzazione, che potrebbero consentire anche una maggiore sperimentazione su questo terreno.

Questi sono i tre punti sui quali il dibattito in prospettiva può ancora essere interessante.

Al pari della Confindustria, in molti territori, non solo del Mezzogiorno, le nostre organizzazioni hanno tentato in questi anni, spesso inascoltate, di proporre ipotesi di modifica e di correzione in rapporto a singole condizioni. Abbiamo avuto una stagione ricca di conferenze e di confronti regionalisti che hanno registrato anche la partecipazione della Confindustria e di altre forze sociali. Abbiamo però sempre incontrato una forte

resistenza da parte del sistema politico locale a introdurre meccanismi di innovazione. Basti pensare agli assetti degli assessorati in alcune regioni, alla specificità delle responsabilità, all'incertezza dei ruoli tra i vari assessori. Ricordiamo un problema che in alcune zone del paese è arrivato addirittura nelle aule giudiziarie, quello della formazione professionale, che invece dovrebbe diventare un terreno sul quale rompere uno schema tradizionale di intervento per proporre un rapporto diverso con il governo centrale, una diversa qualificazione degli assessorati, una forte attivazione delle grandi forze sociali che operano sul territorio per richiamarle ad essere responsabili rispetto alla progettualità e alla qualità dell'intervento. È assai significativo che invece essa abbia rappresentato in molte realtà un tassello importante della redistribuzione dei poteri.

Un altro esempio è costituito dalla politica del lavoro più in generale. Si tratta di una mia vecchia convinzione, ma credo sia oggi evidente per tutti che non è più possibile pensare a strumenti unici nazionali se è vero, come è vero, che attualmente una politica attiva di intervento sul mercato del lavoro è centrale per cinque regioni nel paese, come strumento eccezionale *ad hoc* per quelle aree dove si registra un tasso di disoccupazione del 20-25 per cento.

Nell'ambito di una riqualificazione dei poteri, è necessaria una redistribuzione dell'intervento tra Governo nazionale e regioni; a questo scopo sarebbe opportuna una modifica strutturale del Ministero del lavoro: a livello centrale si dovrebbero effettuare le grandi opzioni nazionali, ma il resto andrebbe assegnato ai governi locali, riattivando in quelle realtà risorse, uomini, strumenti e mezzi.

Concludo, ribadendo che le questioni regionali vanno affrontate anche tenendo conto dell'esigenza di spezzare quanto è rimasto della concezione centralista dello Stato, e non è poco, per sperimentare poi sul campo le capacità di autoriforma delle forze politiche.

DOMENICO TRUCCHI, *Segretario confederale della CISL*. Il sindacato esiste se contratta, altrimenti non esiste; sono stati inventati i comprensori, ma poiché nella realtà non esistono, occorre modificarli.

La scelta regionale si configura per noi in modo drammatico, in quanto l'esecutivo confederale è dominato dai rappresentanti regionali, non dalle categorie, che hanno la maggioranza.

Tuttavia, per le regioni il problema si configura in modo diverso, in quanto è dovuto alla centralizzazione statale. L'inefficienza o l'impossibilità di esercitare un potere produce un fenomeno inverso rispetto a quello evidenziato dal presidente, fa sì che tale potere si scarichi sul livello più basso, non su quello più alto! Abbiamo sistematicamente tavoli di trattative al centro, a livello di Governo, per parlare magari della centrale di Brindisi, di Gela o, tanto per andare alla Liguria che è la mia terra, del problema dell'ACNA! Tra l'altro, diversamente da quanto sosteneva il rappresentante della Confindustria, ritengo che la Liguria abbia retto perché ha agito poco, altrimenti anche in questo caso si sarebbero avuti scontri.

In altri termini, non esiste un potere sindacale a livello regionale perché anche noi centralizziamo tutto! Le manifestazioni vengono organizzate davanti a palazzo Chigi!

Dobbiamo dunque registrare una incapacità anche sindacale di pretendere un livello di contrattazione regionale. Il fenomeno è dunque inverso rispetto a quello accennato dal presidente.

Certamente, si deve rafforzare il livello periferico per conservare il rapporto con i lavoratori, per mantenere la base su cui si vive, ma purtroppo nei fatti si toglie continuamente potere alla regione, perché quest'ultima chiede di diventare protagonista per risolvere i suoi problemi.

Quindi, la possibilità di rilanciare l'istituto regionale dà ruolo al sindacato e probabilmente indurrà a ripensare correttamente al problema sollevato dal presidente circa il motivo per cui il sindacato non delega poteri reali.

Ripeto: la delega non ha funzionato perché la contrattazione con la regione sul territorio non è funzionale, per cui si scarica sempre a livello centrale.

Per tale motivo, non proponiamo un regionalismo o uno statalismo esasperato, ma un coordinamento tra questi enti. Oltretutto, la democrazia non nasce dal numero delle contrattazioni, ma dalla loro qualità.

Concludo con un'ultima osservazione: anche il rapporto con il livello centrale pone problemi: andiamo a trattare con il Ministero del lavoro; poiché il ministro Mammi si impegna sulla riforma delle poste, ci occupiamo del contratto relativo; nel frattempo, il ministro Ruberti predispone la sua riforma, mentre trattiamo con il ministro Gaspari in merito ad un altro comparto; anche il Ministero della sanità ci vede impegnati. Da tutto ciò emerge una impotenza di contrattazione a livello centrale, che poi si riflette anche sulle regioni: i contratti non vengono conclusi, poiché ci troviamo di fronte a mediazioni permanenti, che in qualche caso sono qualcosa di molto negativo. Non ho difficoltà a riconoscere questo aspetto.

PRESIDENTE. Non mi riferivo soltanto ad una delega dal centro verso la periferia da parte sindacale, ma anche ad una capacità del livello regionale rispetto agli uffici provinciali, che sono ancora molto forti specialmente nell'ambito della Confindustria.

Ho pregato gli uffici di accertare un punto, riguardante i livelli provinciali, che non ricordavo bene: nell'ambito della regione Lazio, su 60 consiglieri, 45 spettano alla provincia di Roma e ad essi se ne aggiungono altri 3 che quest'ultima è riuscita a conquistare tramite il meccanismo dei resti; pertanto, 48 su 60 consiglieri della regione Lazio sono della provincia di Roma. Quanto tale situazione produca un effetto distorto sulla possibilità di programmare...

VITO RIGGIO *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Questa è la registrazione

di una distorsione territoriale, perché Roma è il Lazio.

EDUARDO GUARINO, *Segretario confederale della CGIL*. Bisogna anche considerare l'incidenza della popolazione della provincia di Roma su quella dell'intera regione.

PRESIDENTE. È vero, ma il ritaglio dei collegi serve in genere a riequilibrare la situazione esistente nei diversi territori.

ERNESTO GISMONDI, *Vicepresidente della Confindustria per i rapporti interni*. La struttura di Confindustria, evidentemente, è nata sul piano territoriale, per cui le associazioni provinciali hanno dato origine alla nostra organizzazione.

In effetti – concordo con lei – con la riforma Pirelli del 1970 si è sentita la necessità di costituire le confederazioni regionali, creando una organizzazione di secondo livello rispetto a quella territoriale. Ciò non significa che esse non abbiano forza; se mi consente di adattare la nota frase di Darwin « la funzione sviluppa l'organo », posso osservare che la nostra organizzazione è pronta a diventare attiva, energica e collegata laddove le regioni sono dotate di effettivi poteri. Viceversa, qualora essi manchino, anche noi registriamo una battuta di arresto, perché, evidentemente, non avendo un interlocutore, non abbiamo nulla da dire e da scambiare. Pertanto, anche la nostra organizzazione, pur essendo presente efficacemente e legalmente in tutte le regioni italiane, in realtà è distribuita « a pelle di leopardo ». Abbiamo federazioni molto forti, le quali operano a loro volta nell'ambito di regioni – penso, per esempio, al Trentino-Alto Adige –, molto attive, nelle quali la contrattazione risulta estremamente viva sul piano dell'ubicazione industriale o dell'attivamento delle industrie locali.

Riteniamo che le organizzazioni regionali siano estremamente importanti, non per disporre di un ulteriore livello di contrattazione aziendale – Dio ce ne guardi, ne abbiamo già tre e sono più che suffi-

cienti! –, ma sotto un ulteriore aspetto: l'Europa ha in mente le regioni, che non coincidono sempre esattamente con le nostre ripartizioni amministrative.

È una questione di impostazione: poiché i fondi CEE devono essere utilizzati e i piani regionali devono essere realizzati, abbiamo bisogno di un interlocutore, una controparte molto forte, che ci dica in che modo agire. Pertanto, occorre procedere rapidamente a questo rafforzamento. Si consideri che in questo momento sta emergendo quello che comunemente viene definito il *dumping* territoriale: zone della Spagna, attraverso leggi ambientali molto più permissive delle nostre, vengono messe a disposizione con agevolazioni e finanziamenti da parte dello Stato migliori dei nostri. Accade dunque che le industrie si trasferiscano dove hanno convenienza, per godere di questo regime di nuova libertà.

È quindi importante che le regioni si rafforzino ed abbiano ben chiaro il problema dell'ambiente, che rappresenterà la carta fondamentale su cui giocare buona parte dello sviluppo industriale. Con determinate leggi riusciamo a vivere bene, a svilupparci, alimentando una richiesta di manodopera e di lavoro che, viceversa, attraverso provvedimenti di diversa natura, rischia di spostarsi al di fuori dei confini nazionali in seguito alla fuga delle industrie.

SERGIO VENDITTI, *Responsabile dell'ufficio riforme istituzionali, dipartimento pubblica amministrazione, della UIL*. Le tre confederazioni sindacali avevano concordato lo schema di intervento che il segretario confederale della CGIL ha letto come traccia di risposta prudente rispetto a quesiti molto tecnici, che destavano in noi una sorta di preoccupazione; temevamo, infatti, di invadere il primato della politica su aspetti molto delicati, in ordine ai quali il confronto è oltretutto molto teso ed esasperato. Come forze sociali, abbiamo quindi mantenuto un'autonomia, che poi qualcuno ha definito formale; del resto, di fatto non è possibile estraniarsi da una realtà che anche noi viviamo sul territorio, anche nella nostra

qualità di soggetti politici che si confrontano con i partiti e le istituzioni.

Il presidente ci ha sollecitato su temi particolarmente spinosi, sui quali la UIL nel corso degli ultimi anni ha operato un approfondimento, a prescindere dall'elaborazione del documento unitario consegnato alla commissione. Nel congresso di Venezia è stata sottolineata la necessità di far funzionare il nostro paese, non solo riformando i meccanismi elettorali, ma cercando il modo di riavvicinare i cittadini alle istituzioni, muovendosi in una prospettiva europea. Già i rappresentanti della Confindustria hanno sottolineato, a nostro parere giustamente, i numerosi problemi posti dal traguardo del 1993, che ci porrà di fronte ad una concorrenza aperta delle strutture regionali e territoriali, nelle quali siamo particolarmente deboli soprattutto nel Mezzogiorno. In questi termini, si pone per noi un problema non solo di *dumping* sociale, ma anche di credibilità delle istituzioni, che molto spesso – ripeto, soprattutto nel Sud – rischiano di essere soltanto uno stato di polizia.

Il presidente poneva un quesito fondamentale, chiedeva, cioè, perché il sistema politico-partitico si sia così regionalizzato. In realtà, ci sarebbero molte cose da dire sulla democrazia del nostro paese, sul perché vi sia una centralizzazione che il professor Sartori ha definito « sistema feudale del duemila », che comporta un esautoramento del mandato rappresentativo, nel quale i dirigenti regionali, nella concentrazione del potere a livello nazionale che passa attraverso *lobbies* interpartitiche, rischiano di diventare delle teste di legno, con attribuzioni puramente formali.

Il problema della riforma del sistema elettorale è assai delicato, in materia vi è uno scontro aperto, una politica dei veti incrociati. Va ricordato infatti, che la moltiplicazione degli enti territoriali, ai quali i partiti purtroppo hanno fornito personale dirigente scadente, costituisce una spiegazione del loro pessimo funzionamento: basta ricordare le unità sanitarie locali, ma anche le comunità mon-

tane. Vi sono doppioni territoriali che hanno determinato le alterne fortune dell'istituto delle province.

Nel progetto di riforma delle autonomie locali mi pare sia previsto un tentativo di armonizzazione di queste diverse realtà; però, l'ostacolo principale ad un coordinamento a livello almeno regionale, che permetta una maggiore programmazione e una ricomposizione degli interessi a vantaggio delle zone deboli del territorio, è la presenza di un sistema partitico clientelare, che tende ad occupare tutti gli spazi possibili ed a mediare il consenso addirittura a livello individuale sul territorio.

Il vero problema, quindi, è costituito dal sistema partitico. Dieci anni fa il sindacato veniva accusato di volersi interessare di tutto, oggi sono i partiti ad avere occupato tutti gli spazi, soffocando, insieme alla società civile, ogni espressione di autonomia dirigenziale. Il nodo centrale, ribadito più volte anche dai segretari generali, è la debolezza di fondo della tecnostuttura, la mancanza di autonomia di una classe dirigenziale troppo condizionata dalla classe politica, soprattutto nel Mezzogiorno.

Una riforma elettorale deve inevitabilmente tener conto degli equilibri e degli interessi che si confrontano. La nostra organizzazione non è entrata nel merito della scelta fra sistema proporzionale o maggioritario, anche se indubbiamente il « mercato » delle preferenze rappresenta un fenomeno degenerativo che andrebbe corretto; il sistema maggioritario, tuttavia, anche per esperienza internazionale, in particolare anglosassone, ha una storia forse non avvicinabile alla nostra. Dovremmo trovare dei sistemi intermedi, che correggano le storture, ma rendano possibile la mediazione del consenso.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i rappresentanti delle confederazioni CGIL, CISL e UIL e della Confindustria per il rilevante contributo fornito ai lavori della nostra indagine.

La seduta termina alle 17,5.